

Особенности зарубежного опыта формирования и реализации национальной промышленной политики: выводы для России

Анализ зарубежных и отечественных источников показывает, что можно выделить три «центра» (региона) промышленной политики, каждый из которых имеет свои особенности первую очередь, на том основании, что они исторически развивались длительное время достаточно обособленно, что заложило глубокие черты специфики в традициях промышленной политики, уходящих своими корнями в менталитет и доминирующие концепции роли государства в экономической жизни². Свою роль, безусловно, играют также и такие факторы региональной специфики, как различия в обеспеченности теми или иными стратегически важными природными ресурсами, отраслевые структуры промышленности, емкость национальных рынков, роль политических сил левой и правой ориентации в функционировании государства, структуры собственности в экономике и др.

Цели и механизмы промышленной политики субфедерального уровня безусловно должны иметь много общего с общенациональными (макроуровневыми) моделями регулирования промышленной сферы. Последние представляют собой важнейший внешнесредовой фактор, обуславливающий как возможности влияния региональной власти на структурные и динамические параметры промышленности, так и особенности выбора ею (властью) целей и объектов регулирующего воздействия. Вышесказанное обуславливает актуальность рассмотрения общемировой практики реализации национальной промышленной политики, имеющей как свои страновые, так и исторические особенности.

В качестве главной особенности промышленной политики стран *североамериканского* региона (США, Канада) основная часть аналитиков отмечает использование либеральной экономической модели, следствием которой является слабая степень вмешательства государства в функционирование промышленности, а также то, что официально данная политика не регламентируется (как таковая) в законодательных документах. Внешне это действительно так. В то же время анализ реальной практики госрегулирования экономики США показывает, что гораздо более правильной характеристикой американского опыта по рассматриваемой проблеме следует считать не либеральный, а сугубо *прагматический* подход, жестко отстаивающий индустриальные интересы страны.

Историческим хрестоматийным доказательством сказанному является «новый курс» бывшего американского президента Ф. Рузвельта, с помощью которого преодолевалась экономическая депрессия США 20-х годов прошлого столетия. По существу, этот «новый курс», состоявший в появлении нетрадиционных для

¹ Владимир Федорович Анисимов, кандидат экономических наук, доцент, глава администрации города Серова Свердловской области

² См. напр. Кузнецова О.В. Мировой и российский опыт региональной экономической политики. / Мировая экономика и международные отношения, 2003, №10; Промышленная политика Правительства Москвы на 2004-2006 годы. Проблемы формирования и реализации. Москва, 2004

свободного рынка функций госвмешательства в экономику, состоял в мобилизации возможностей государства для преодоления кризиса перепроизводства. С одной стороны, был проведен селективный и жесткий подход к регулированию объемных и ценовых параметров производства (соответствующие правила устанавливались уполномоченными государственными органами для каждой из 17-ти выделенных отраслевых промышленных групп) в соответствии с реальной емкостью рынков сбыта. С другой стороны, рассасыванию кризиса перепроизводства способствовали инвестиции государства в развитие инфраструктуры (дороги, школы, больницы), что стимулировало дополнительный внутренний спрос на строительные и т.п. материалы, резко уменьшало количество безработных.³

Современному периоду госрегулирования американской промышленности, безусловно, присущи другие методы, не в столь явном, как раньше, виде ограничивающие свободу предпринимательства. Сужение госсектора сопровождалось заметным усилением роли федеральной контрактной системы, охватывающей госзаказными работами в интересах правительства более 300 тыс. предприятий-подрядчиков. Экономическая мощь государства позволяет обеспечивать коммерчески выгодные условия победы в конкурсах по размещению госзаказов.

Безусловно, что правительство США реально предпочитает использовать не столько прямые, сколько косвенные методы воздействия на промышленную сферу, прежде всего, в виде регулирования процентных ставок или «мягкого» антимонопольного законодательства для национальных транснациональных компаний, ориентированных на глобальную экспансию. Тем не менее, при необходимости, конгресс США обеспечивает выделение значительных бюджетных сумм на прямое финансирование инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение для национальной экономики. Так, в 80-е годы прошлого века в период международного потепления на нужды перестройки военной промышленности было израсходовано из федерального бюджета около 80 млрд. долларов.⁴

Начиная с 70-х годов прошлого века (когда США начали утрачивать лидирующие позиции в мире в таких национальных сферах, как электроника, химия, самолетостроение, металлургия, автомобиле- и судостроение) особенно заметную роль стала играть стимулирующая политика национального правительства по отношению к промышленным НИОКР. При этом перед государством ставились задачи определения приоритетного направления, и финансирования значительной доли НИОКР, перед организацией-разработчиком (в основном – частной) – выполнение контракта, заключенного с тем или иным правительственным ведомством по конкретной теме. Благодаря внедрению такой формы госрегулирования научно-технической сферы, как контракты 40% НИОКР в частном бизнесе, более 50% НИОКР в вузах и более 75% НИОКР в неприбыльных корпорациях финансировались в рассматриваемый период (70-е годы) государством.

В 1972 г. Правительство США утвердило общенациональную программу стимулирования промышленных НИОКР в гражданских отраслях через феде-

³ См. подробнее. «Бакалавр Экономики». Хрестоматия в 3 томах. Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова. Том 2. (под общ. ред. В.И. Видяпина. – Информационно-издательская фирма «Трида», М., 1999 г.).

⁴ См. Ю.Б. Винслав, Ю.П. Жбанов «Управление конверсией: опыт и уроки ближайшей истории». –М., Высшее образование и наука, 2005, 256 с.

ральный бюджет. Так, на разработку проекта «Независимость», направленному на решение проблем энергетики, планировалось выделить до 1980 г. Не менее 10 млрд. долларов. Наряду с бюджетными контрактами, предусматривалось использование налоговых льгот для фирм-разработчиков. Важно отметить, что основная часть контрактов на гражданские НИОКР заключалась на уровне штатов, причем нередко даже на уровне муниципалитетов. Выгодность государственных контрактов на промышленные НИОКР была связана, помимо прочего, с тем, что их успешное выполнение по правительственному контракту влекло за собой заключение договора на внедрение результатов в производство.⁵ Следует отметить, что инновационные приоритеты сохраняют свою роль и в новейшей истории госрегулирования американской экономики.

Ярким примером программирования промышленной сферы может служить опыт США в области активного использования в оборонном и других секторах стратегической значимости системы ППБ («планирование-программирование-бюджет»). Действующая с 1960г., система ППБ сочетает в себе рациональные элементы стратегического и программно-целевого планирования, концентрируется на разработку и внедрение сложных технических систем, использует конкурсные механизмы отбора лучших проектов и фирм-исполнителей, а также наиболее адекватные (с учетом степени сложности, длительности, новизны работ) модели договорных цен. Используемая до сих пор в качестве фактора снятия угроз технологической безопасности страны, система ППБ является неплохой иллюстрацией отнюдь не либерального на деле подхода национального правительства США к реализации промышленной политики в рамках стратегических направлений техники и НИОКР. Именно система госпрограммирования развития стратегических сфер промышленности в целом задает ориентиры для федеральной контрактной системы, имеющей не целеобразующий, а «обеспечивающий» характер в системе американской промышленной политики.

Нельзя не отметить, что целый ряд исторических, геоэкономических и внешнеполитических обстоятельств обусловило наличие в целом адекватной сегодняшним мировым реалиям и конкурентоспособной отраслевой структуры промышленности США (доля машиностроения в которой составляет 46,7%). Безусловно, это способствует тому, что либеральная идеология регулирования промышленной деятельности имеет весьма сильные позиции в американских властных структурах и бизнес-сообществе. Нередко данные позиции трактуются так, что промышленный бизнес и государство являются не сотрудничающими, а соперничающими институтами, при этом государство не вменяет себе в обязанности следить за успехами промышленно-предпринимательской сферы.

Однако последние тенденции госрегулирования американской экономики четко свидетельствуют о том, что, во-первых, роль федерального правительства как гаранта производства жизненно важных для страны товаров и услуг (которое невыгодно для частного сектора) возрастает, во-вторых, власть и частный бизнес рассматриваются в качестве стратегических партнеров-участников создания адек-

⁵ А. Лебедев. Государственно-монополистическое регулирование научно-технического прогресса в США. «Экономические науки», №8, 1976, с. 96-100.

ватной рыночной среды, в-третьих, в условиях глобализации и претензий на роль единственного мирового лидера стимулирование транснациональных операций становится все более приоритетным.

Для государств *западноевропейского региона* промышленная политика является термином вполне легитимным, реализуемым в системах перспективного индикативного планирования, активном стратегическом партнерстве государства и бизнеса (прежде всего, крупного), социальной ориентации норм хозяйственного права, развитии межгосударственной промышленной интеграции в рамках Европейского сообщества (ЕС). Такие наиболее развитые в индустриальном отношении государства, как Германия, Франция, Италия накопили значительный опыт государственного регулирования промышленной сферы, апробировали различные подходы и механизмы. Широко известен опыт Франции по разработке и реализации 5-летних индикативных планов социально-экономического развития, промышленный «блок» которых предполагал:

- выделение приоритетов индустриального развития (прежде всего, высокотехнологичного и жизнеобеспечивающего характера);
- формирование (в рамках данных приоритетов) системы «мягких», рекомендательных индикаторов, количественно иллюстрирующих минимально допустимые и максимально необходимые (целесообразные) целевые рубежи развития той или иной приоритетной сферы (типичными примерами последних являются наукоемкие, энергосберегающие, экологически чистые технологии производства);
- определение совокупности хозяйствующих субъектов (преимущественно – крупных корпоративных объединений), по своему потенциалу и производственной специализации способных реализовать целевые задачи (индикатора) промышленного развития в той или иной приоритетной сфере;
- заключение контрактов между национальным правительством и соответствующими корпорациями, определяющих, с одной стороны, рекомендуемые количественные рубежи деятельности последних (объемы продаж, экспорта, найма рабочей силы, др.) с другой стороны, меры государственного стимулирования достижения целевых задач (индикаторов).

Естественно, что роль индикативных планов является наиболее значительной в период структурных реформ промышленности. Кроме того, их действенность и реализуемость в существенной мере зависит от надежности обязательств государства по ресурсной поддержке выполнения компаниями объявляемых индикаторов промышленного развития. Эта ресурсная поддержка должна быть адекватной сложности возникающих перед корпорациями проблем следования бизнеса в русле государственных приоритетов.

Выводом может быть следующий. Индикативное планирование промышленного развития может быть приемлемым инструментом в условиях, когда: а) государство сохраняет за собой контрольные пакеты акций в стратегически важных промышленных сферах; б) способно достичь консенсуса политических и экономических «элит» в отношении стратегических промышленных приоритетов и одновременно оградить принятия соответствующих решений от коррупционного давления внешних и внутренних сил, в интересы которых не входит ориентация промышленности конкретного государства на сбалансированное развитие; в) имеет

достаточный финансовый ресурс, чтобы методами прямого или косвенного стимулирования реально сориентировать промышленные корпорации на реализацию объявленных приоритетов. В противном случае, даже если определенной политической силе и удастся с той или иной степенью легитимности продекларировать промышленные приоритеты национальной значимости, последние не станут реальной и долговременной движущей силой для бизнеса.⁶

Заметным явлением в западноевропейской модели промышленной политики является опыт Италии по развитию государственных холдингов. Под холдинговым контролем трех базовых финансово-промышленных групп («ИРИ», «ЭНИ», «ЭФИМ») функционирует 17 промышленных субхолдингов, каждый из которых координирует деятельность нескольких десятков групп отраслевых предприятий (их общее количество составляет более 2 тысяч). Важно отметить, что деятельность указанных трех материнских компаний имеет финансово-инвестиционный характер и координируется двумя структурами при парламенте страны: а) межпарламентским советом экономических программ; б) межведомственным советом по координации промышленных компаний.

Естественно, что итальянская промышленная модель позволяет, при условии сохранения государственного контроля над базовыми материнскими компаниями и крупными межотраслевыми промышленными субхолдингами, осуществлять косвенное, с использованием финансово-кредитных рычагов, воздействие на развитие ключевых сфер промышленности, строительства и транспорта. При этом предприятия мелкого бизнеса, без поглощения базовыми госхолдингами, могут выполнять разнообразные функции производственной инфраструктуры, полностью проявляя здесь линию предпринимательскую инициативу и находиться вне зоны «государственного вмешательства».

Для германской модели промышленной политики характерно: а) использование ограниченных во времени прямых государственных субсидий в развитие новых, потенциально конкурентоспособных (главным образом, наукоемких) производств, с целью дополнительной мотивации промышленного и банковского бизнеса к «выводу» данных производств на реально конкурентоспособный уровень; б) тесное взаимодействие финансового и промышленного капиталов, при котором инвесторы прямо или косвенно контролируют около половины действующих промышленных компаний; в) сильное влияние федерального центра на региональную промышленную и инвестиционную политику, при которой власть земель и общин (используя как земельные налоговые поступления, так и централизованные бюджетные отчисления) формируют адекватную промышленную инфраструктуру; г) развитие социального партнерства и внутрипроизводственной демократии в принятии управленческих решений.

⁶ Подобных примеров в российской пореформенной практики можно привести достаточно много. Например, в президентских посланиях федеральному собранию 95-96 гг. объявляется такой действительно важный приоритет, как развитие гражданской авиации. Однако работа в данном направлении носила скорее декоративный, чем реальный характер. Принятая федеральная программа в данной сфере имела главным образом исследовательский характер, слабо финансировалась. Поэтому реальные процессы наращивания пополнения естественного парка гражданской авиации подменялись закупками по импорту, чему в немалой степени способствовала раздробленность компаний – перевозчиков.

Общей методологической предпосылкой, лежащей в основе германского законодательства в области экономической и промышленной политик является вполне здравое утверждение Х.Ламперта, что экономический рост не является главным критерием при выборе той или иной национальной модели госрегулирования хозяйственной жизни.⁷

В *азиатском регионе* сложился свой особый тип государственной промышленной политики, который можно отнести, в первую очередь, к Японии и Республике Корея. В нем есть черты и предпосылки, сближающие его с европейским регионом, но одновременно есть и чисто азиатские специфические особенности.

Исторически многие страны региона относятся к типу стран с длительной стагнацией политического и экономического развития, изолированности от мировых рынков, большой силой традиций восточных феодальных государственных образований, которые в новейшее время быстрыми темпами стали развиваться по капиталистическому пути, «взрывообразно» осваивая мировые рынки, впитывая западное влияние.

К числу сходств азиатского региона с западноевропейским можно отнести активность государственного начала в отношении проблем национальной промышленности. Азиатские государства считают своим долгом активно и целенаправленно вмешиваться в процессы, происходящие в промышленности своих стран, стараясь обеспечить их защитой от опасной конкуренции со стороны иностранных товаропроизводителей и помочь в экспансии на внешних рынках. Этот акцент на внешнеэкономической составляющей деятельности промышленности можно считать определенной спецификой государственной промышленной политики азиатского региона, страны которого должны были особенно активно бороться за уже занятые «ниши» на мировых рынках.

Можно также считать оригинальной модель взаимоотношений «государство – промышленный бизнес» в азиатском регионе. Для нее типично активное взаимопроникновение и переплетение государства и бизнеса через своих представителей. Финансово-промышленные конгломераты типа «чеболов» в Республике Корея – это пример активного участия семейно контролируемых промышленных групп в формировании государственной политики. Большая часть акционерного, в том числе промышленного, капитала в Японии находится под перекрестным контролем корпораций – аутсайдеров, организованных в промышленные группы, названные «кэйрецу», которые активно влияют на деятельность государства в сфере разработки промышленной политики, а государство активно участвует в решении их проблем.

Опыт Японии в отношении государственного регулирования и стимулирования развития промышленной сферы наиболее поучителен для современной России. В этой стране огромную роль в становлении конкурентоспособной высокотехнологичной промышленной сферы сыграл правильный выбор приоритетов концентрации ресурсов государства и корпоративных объединений (кэйрецу) на тех областях производства, где обеспечивается мультипликативный эффект, возможность экспорта и достижения высокой производительности труда.

⁷ Хайнц Ламперт. Социальная рыночная экономика. Германский путь. – М.: «Дело», 1993, стр.213.

Протекционизм в целевых направлениях обеспечивается на основе принятия основной концепции экономического развития страны и соответствующих законов и инструкций. В середине прошлого века формирование целевых приоритетов активно дополнялось принятием конкретных финансовых стимулов. Например, налоговых льгот, ускоренной амортизации, представлением централизованных кредитов по стимулирующим процентным ставкам.

Государство обеспечивало защиту национальных компаний, работающих на приоритетных направлениях развития промышленности, от экспансии импортеров, как в аспекте проникновения на товарные рынки, так и в аспекте приобретения собственности. Так, в сфере производства моющих средств японское правительство запрещало иностранцам приобретать акции предприятий все 50-е и 60-е годы прошлого века. Только в 70-е годы (обеспечив достаточный уровень капитализации и конкурентоспособности отечественного бизнеса в рассматриваемой сфере) правительство разрешило создание здесь совместных предприятий.⁸

Как известно, американские оккупационные власти проводили политику разукрупнения японского бизнеса после второй мировой войны. Однако в дальнейшем национальное правительство активно поощряло интеграцию промышленных компаний в целевых секторах, обеспечивало рост концентрации финансового и производственного капитала, в том числе – в форме слияний и стратегических союзов, чему способствовало принятие «мягкого» антимонопольного законодательства.

Дух корпоративности отличает азиатский тип выработки и проведения в жизнь государственной промышленной политики, что ставит этот регион на противоположный «полюс» по сравнению с североамериканским типом. Европейский регион занимает по степени слитности бизнеса и государства в вопросах промышленной политики промежуточное положение.

В последние годы для азиатского региона типична сохраняющаяся агрессивная государственная политика развития и экспансии на внешних рынках, защиты от импорта промышленных товаров, содействия быстрым темпам экономического роста (хотя в Японии этого не удастся больше достигнуть) при поощрении структурных сдвигов в промышленном производстве. В этом регионе в отличие от североамериканского и западноевропейского не столь четко заметна тенденция к усилению координации промышленной политики между отдельными странами региона.

Примеры формирования и реализации национальной промышленной политики можно продолжить, тем более что они сегодня характерны и для таких развивающихся в индустриальном отношении государств, как Чили, Мексика, Израиль, Венесуэла и др. Какие главные выводы для современной России мы должны сделать с учетом известного и весьма разнообразного опыта госрегулирования промышленности?

Первый. Необходим переход от разрозненных мероприятий по госрегулированию отечественной промышленности к системно организованной работе по структурной модернизации реального сектора экономики. Данная система должна,

⁸ см. Портер М. Японская экономическая модель: может ли Япония конкурировать? / Майкл Портер, Хиротака Такеути, Марио Сакакибара; Пер. с англ. – М.: Альпина Букс, 2005, с. 45-47

на наш взгляд, включать следующее: федеральное законодательство, определяющее рамочные условия формирования национальной промышленной политики, включая общегосударственные приоритеты структурной модернизации промышленности и методы государственного регулирования и стимулирования промышленных сфер стратегической значимости; правила формирования долгосрочных Концепций и стратегических индикативных планов развития промышленности на 5-10 лет; формы и методы взаимодействия федерального центра, субъектов Федерации и индустриальных муниципалитетов, бизнеса и общественных организаций по проблеме, правила проведения промышленного мониторинга на всех уровнях государственного управления.

Второй. Особое внимание при формировании национальной промышленной политики следует уделить выбору приоритетных сфер государственного вмешательства в развитие промышленности. К их числу, на наш взгляд, можно отнести следующие виды промышленно-экономической деятельности:

- q** добыча невозобновляемого природного сырья;
- q** добыча возобновляемого природного сырья;
- q** производство вооружений и военной техники, а также сложных технических систем относящихся к сфере стратегических интересов государства (технологическая безопасность, национальные ноу-хау);
- q** переработка природного сырья всех видов;
- q** технологии жизнеобеспечения (энергетика);
- q** разработка и внедрение технологий нового уклада, относящихся к «новой экономике».

Третий. Основным рабочим документом, организующим деятельность власти и бизнеса по проблеме, должен стать «Стратегический план (Программа) структурной модернизации промышленности России на 2008-2012 годы», включающий: результаты стратегического анализа, тенденции и базисного состояния российской промышленности; перечень приоритетных направлений промышленной деятельности, подлежащих государственному регулированию, а также целевых количественных индикаторов в разрезе каждого приоритета; перечень промышленных проектов, обеспечивающих достижение индикативных значений промышленной динамики по каждому приоритету; перечень инновационных проектов, обеспечивающих реализацию вышеуказанных промышленных проектов; перечень стратегических мероприятий по регулированию соответствующих промышленных сфер и промышленному мониторингу предприятий, отнесенных к промышленной базе; то же по государственному стимулированию деятельности промышленных объектов в приоритетных направлениях; перечень стратегических мероприятий по координации совместной деятельности федерального центра, регионов и крупного бизнеса.

Четвертый. Принятию вышеупомянутого Стратегического плана должна предшествовать серьезная подготовительная работа по налаживанию диалога федерального Правительства, региональных администраций, политических и экономических элит по выработке общенациональной Концепции структурной модернизации экономики, обеспечивающий реальный переход к инновационному типу развития промышленности.